

REFORMASI PELAYANAN PUBLIK

Oleh : Drs. Koentjoro

Abstract

The reformation that is rolled on in the middle of may 1998 is a demand that a change in the quality of bureaucracy service is needed by the society. It is a fact that the bureaucracy fails, it is full of corruption, formal and other negative senses.

The internal factors that contribute in bureaucracy reformation are globalization and free trade, the development of technology and human rights. The reformation is still in the surface level, it means the change is only in political problems, not in bureaucracy. In this case the man of letters from france states that bureaucracy is a dull donkey that will only neglect the society. It is the strength of traditional culture.

There is not a modern bureaucracy that makes efficiency, efectivity and rationality as a priority. If the nation will overcome these problems, a reformation is really needed. The ideal motto of bureaucracy is "giving good service for prosperity of the society" it must become the main reference.

Keywords : Reformation, Satisfaction of the society.

PENDAHULUAN

Semenjak reformasi digulirkan pertengahan Mei 1998, tuntutan terhadap birokrasi yang tanggap dikemukakan berbagai kalangan. Birokrasi yang demikian dicirikan oleh kecepatan dalam pelayanan terhadap masyarakat, tidak berbelit-belit, tanpa unsur-unsur korupsi yang selama ini menjadi idiom utama. Mainstream pembenahan birokrasi disebabkan oleh lemahnya birokrasi dalam mengantisipasi perubahan dan tuntutan jaman yang terus berubah dan

perlu berbenah. Gugatan terhadap birokrasi sebagai birokrasi yang lambat, berbelit penuh KKN, sepertinya selalu ditanggapi sinis kalangan internal birokrat, dan kritik bertubi-tubi dari kalangan masyarakat hanya dipandang ***"anjing menggonggong kafilah tetap berlalu"***. Tidaklah mengherankan, birokrasi yang kebal ini menyebabkan masyarakat semakin lengah menempatkan birokrasi sebagai pelayanan publik.

Thoha (1992) menggambarkan suasana kebatinan kontraktif ini dengan menuliskan kondisi nyata birokrasi sebagai boros, gagal penuh korupsi, tuli, formal, kampungan dan reaktif. Sedangkan kondisi yang menjadi kerinduan sebagian besar masyarakat, birokrasi harus efisien, efektif, bersih, responsive, akuntabel, professional dan proaktif.

Jika berhadapan dengan birokrasi, baik dalam urusan yang kecil-kecil seperti KTP, SIM, surat-surat pernikahan, rakyat lebih suka menyiapkan sejumlah uang agar pelayanan menjadi lancar. Tidaklah mengherankan, jika kemudian, korupsi dalam tubuh birokrasi demikian parahnya menjangkau hampir disemua level. Sebagai bagian dari reformasi birokrasi diantaranya adalah memperbaiki kinerja birokrasi agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat berjalan dengan maksimal. Pada saat yang sama, dengan pelayanan berkualitas masyarakat dapat merasakan manfaatnya.

Masih menurut Thoha (1992) kondisi nyata birokrasi kita boros, gagal, korup, tuli, formal, kampungan dan reaktif. Sementara harapan birokrasi sebagai efisien, efektivitas, bersih, responsive, akuntabel, professional dan proaktif. Pada umumnya masyarakat menilai negatif terhadap kinerja birokrasi pemerintah, sehingga sering ada ungkapan "jangan sekali-kali kita berurusan dengan birokrasi, walaupun harus berurusan dengannya, maka lakukanlah sesedikit mungkin". Birokrasi sering dinilai sebagai tidak tidak ramah, tidak ada kepastian, mengutamakan formalitas, rutinintan daripada hasil kerja yang esensial, sombong, dan cuek. Pendeknya, birokrasi dicap mata duitan dan selalu menuntut tersedianya uang jika ingin pelayanan yang serba cepat. Birokrasi pada masa lalu dan kini

tidak berorientasi pada konsumen dan kepuasan pelanggan, melainkan melayani kepentingan penguasa.

Di sisi sejarah perkembangan birokrasi di Indonesia, rendahnya kinerja birokrasi bias dipahami dari latar belakang dan tujuan pembentukan birokrasi, baik di zaman kerajaan, penjajahan dan Orde Baru. Birokrasi dalam zaman kerajaan dibentuk untuk melayani kebutuhan raja dan keluarganya, abdi raja, bukan untuk melayani masyarakat, bukan abdi rakyat atau menyejahterakan rakyat. Birokrasi di zaman kolonial, malah memperoleh penguatan, karena pemerintah kolonial menggunakan birokrasi sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan dan kepentingannya mempermudah pengontrolan negara jajahan dan masyarakatnya. Birokrasi di era Orde Baru sampai Orde Reformasi, masih berorientasi kepada penguasa, mempersepsikan diri sebagai penguasa daripada sebagai abdi dan pelayan masyarakat. Ada nilai-nilai cultural yang belum ditransformasikan. Masih ada *culture of ruling* bukan budaya melayani.

Bagi Max Weber, birokrasi merupakan bentuk yang paling rasional. Weber menunjukkan karakter birokrasi sebagai berikut:

- Sistem kewenangan yang hierarkhis; Pembagian kerja yang sistematis;
- Spesifikasi tugas yang jelas;
- Kode etik disiplin dan prosedur yang jelas dan sistematis;
- Kontrol operasi melalui sistem aturan yang berlaku secara konsisten;
- Aplikasi kaidah-kaidah umum ke hal-hal spesifik dengan konsisten;
- Seleksi pegawai didasarkan pada kualifikasi standar yang obyektif;
- Sistem promosi yang berdasarkan senioritas atau jasa, keduanya.

PERSPEKTIF BIROKRASI

Birokrasi sering dipandang dalam tiga perspektif. Perspektif pertama memandang birokrasi sebagai organisme yang bersifat umum. Definisi birokrasi dalam organisasi publik dan organisasi privat, walaupun Weber lebih banyak berbicara mengenai birokrasi publik. Perspektif kedua, birokrasi mengalami penyempitan makna sebagai terminologi yang menunjuk pada satu bidang tertentu dalam administrasi negara (*the state administration*). Perspektif ketiga birokrasi diartikan sebagai personel yang tetap pemerintahan, dalam hal ini pegawai negeri. Pada administrasi tingkat bawah (*street level bureaucrats*) kekuasaan negara termanifestasi secara jelas melalui persentuhan langsung dengan warga masyarakat. Dalam birokrasi tingkat bawah inilah kita jumpai watak asli kekuasaan negara.

Birokrasi didefinisikan Osborne dan Plastrik (1997) sebagai sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, yang saling berhubungan dalam jenjang yang kompleks di bawah pembuat tugas atau peran formal. Sedangkan Meehan mendefinisikan birokrasi sebagai sekelompok orang-orang yang terorganisir yang menjalankan tugas mereka menurut aturan-aturan dan prosedur yang telah ditetapkan berdasarkan ketentuan-ketentuan jabatan dan bukan orang. Agak berbeda definisian oleh Lance Castles dalam Mas'ood (1994) sebagai orang-orang bergaji yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Castles juga tidak memberikan batasan yang tegas antara sipil dan militer.

La Palombara (1967) mengartikan birokrasi sebagai birokrat yang menjadi perhatian utama umumnya adalah mereka yang menempati peran manajerial, yang berkapasitas memberikan perintah di badan tingkat pusat maupun lokal, yang dalam terminologi administrasi negara umumnya digambarkan sebagai manajemen tingkat menengah maupun tingkat atas. Hague, Harrop, Breslin, 1998 birokrasi diartikan sebagai organisasi yang terdiri dari aparat bergaji yang melaksanakan detail tugas pemerintah, memberikan nasehat dan melaksanakan keputusan kebijakan. Sedang Islamy (1984) birokrasi di dalam konsep sosial digunakan untuk

menggambarkan pengaturan / pemerintah yang dilakukan oleh pejabat yang tidak dipilih, mesin administrasi kerja pemerintah, dan bentuk organisasi rasional.

Betham faktor berpengaruh pada tuntutan mereformasi birokrasi, antara lain globalisasi dan perdagangan bebas, perkembangan teknologi, gerakan reformasi, dilaksanakannya otonomi daerah semua menuntut pembaharuan birokrasi. Reformasi administrasi didefinisikan Quah sebagai proses yang sengaja dilakukan untuk merubah struktur, prosedur, sikap dan perilaku birokrat publik dalam rangka meningkatkan efektivitas guna mencapai tujuan pembangunan nasional. Sedangkan menurut Samonte dan Hahn Been Lee pembaruan yang sengaja dilakukan agar sistem administrasi publik dapat menjadi agen perubahan sosial dan instrumen yang baik dalam menciptakan persamaan politik, keadilan sosial dan pertumbuhan. Khan mengartikan rangkaian usaha yang sengaja dilakukan agar menghasilkan perubahan-perubahan berbagai kebiasaan, perilaku, struktur yang telah mapan. Sedangkan cakupan reformasi birokrasi (Thoha, 1994) meliputi :

- a. Menurut Esman dan Montgomery perbaikan sistem administrasi, penciptaan struktur dan prosedur partisipasi publik.
- b. Saxena, perbaikan bidang teknis, prosedur, struktur dan tingkah laku.
- c. Iglesias, perbaikan meliputi struktur, kebijakan, teknologis dan dukungan.
- d. Gusman dan Reforma meliputi sistem pelayanan publik yang mantap.
- e. Hahn Been Lee perbaikan stuktur dan perilaku individu.
- f. Suk Choon Choo perubahan perilaku dan performan administrasi.
- g. Sedangkan Caiden dan Siendentop manajemen pemerintahan dan efisiensi tujuan.

Tujuan Reformasi Birokrasi

Menurut Caiden meliputi penyempurnaan administrasi dan

mengobati penyakit administrasi. Mosher melakukan perubahan inovatif terhadap kebijakan publik, meningkatkan efektivitas administrasi, meningkatkan kualitas personel, melakukan antisipasi terhadap kritik dan keluhan pihak luar. Sedang menurut Abueva tujuan terbuka (efisiensi, ekonomis, peningkatan pelayanan, struktur organisasi dan prosedur yang ramping). Tujuan terselubung yakni tujuan yang bersifat politis. Dror mengemukakan reformasi administrasi sebagai efisiensi administrasi, mengembangkan desentralisasi dan demokrasi.

Reformasi yang terjadi baru tatanan permukaan di bidang politik, tetapi belum menyentuh soal tatanan birokrasi. Birokrasi masih lekat dengan pertemanan, kekeluargaan, afiliasi politik, etnis dan agama. Perekrutan juga tak memperhatikan *man power planning*, malah dimanfaatkan sebagai sumber korupsi, lemahnya kaum professional, tak sesuai dengan keahliannya. Dewi Fortuna (2002) mengungkapkan bahwa di Indonesia aparat pemerintah selama ini lebih banyak melayani kekuasaan ketimbang rakyat. Semua pihak menyadari kondisi birokrasi negara yang demikian kronis. Melihat kenyataan ini, yang harus dilakukan seorang presiden selaku pemimpin birokrat tak cukup hanya perbaikan, tetapi pembaruan total, terhadap pemerintahan yang dipimpin.

Ada perbedaan yang terjadi di negara maju, birokrasi di negara maju presiden mempunyai wewenang langsung memilih orang yang disebutnya "hingga tiga tingkat", mulai menteri, dirjen, sampai direktornya. Yang bias dikendalikan langsung oleh presiden adalah menteri. Di bawahnya adalah birokrasi yang merupakan mesin yang mengendalikan semuanya. Karena itulah, ia berpendapat, aturan main birokrasi di Indonesia saat ini perlu diubah atau ditinjau ulang.

Konsekuensi Pemerintah

Pada umumnya birokrasi memiliki dua buah lingkaran. Pertama, lingkungan eksternal atau lingkungan sosial politik tempat di mana birokrasi itu berada. Kedua, lingkungan internal atau lingkungan yang berada di dalam birokrasi itu sendiri. Pada kedua

lingkaran tersebut terdapat struktur sosial yang terbentuk karena perkembangan kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang terdapat pada masing-masing lingkungan. Selama masa Orde Baru hampir dapat dipastikan bahwa struktur sosial yang terbentuk di lingkungan eksternal birokrasi lebih terbuka kemungkinan bagi lahirnya kelas menengah yang independen, terutama mahasiswa dan kaum intelektual, bila dibandingkan dengan struktur sosial yang terbentuk di lingkungan internal birokrasi. Pemerintah Orde Baru menempuh segala cara mulai dari yang bersifat bujukan, ajakan, birokratisasi, tekanan, kontrol, sampai kepada paksaan agar mahasiswa dan kaum intelektual menjadi jinak dan lumpuh daya kritisnya. Ternyata pemerintah Orde Baru tidak mampu mencapai tujuannya kecuali membatasi kegiatan-kegiatan mahasiswa dan kaum intelektual. Praktis lahirnya kelas menengah yang independen di lingkungan eksternal birokrasi tinggal menunggu waktu.

Sedangkan dari lingkungan internal birokrasi kecil sekali harapan bagi lahirnya kelas menengah yang independen karena struktur sosial di lingkungan internal birokrasi dibentuk dan dibangun atas dasar jalinan hubungan *patron client* (jalinan hubungan antara kawula dengan gusti, atau jalinan hubungan antara majikan dengan kacung / jongos). Hal ini tidak berarti bahwa kondisi ekonomi di lingkungan internal birokrasi tidak mengalami peningkatan. Di lingkungan internal birokrasi, peningkatan kondisi ekonomi itu tidak diiringi dengan tumbuhnya tanggung jawab moral. Kesenjangan ekonomi itu tidak diiringi dengan tumbuhnya tanggung jawab moral. Kesenjangan ekonomi dianggap sebagai beban yang dipikul oleh seluruh rakyat Indonesia tanpa memperdulikan pada penderitaan yang dialami oleh rakyat yang berada di lapisan bawah, rakyat yang paling menanggung derita. Tegasnya, hambatan utama bagi lahirnya kelas menengah yang independen di lingkungan internal birokrasi bersumber pada tidak tumbuhnya kepekaan hati nurani hampir di semua lapisan birokrat.

Keledai Dunggu

Di dalam kaitannya dengan reformasi total dapat diperoleh dua gambaran yang kontraktif. Di satu pihak, telah berlangsung reformasi total di lingkungan eksternal birokrasi yang telah berlangsung sampai sekarang ini. Di lain pihak, di dalam lingkungan internal birokrasi justru reformasi total tidak muncul sama sekali, bahkan reformasi total itu dipandang sebagai sesuatu yang asing dan aneh. Situasi di lingkungan internal terlihat tenang-tenang saja. Seperti tidak terjadi sesuatu perubahan yang besar. Lingkungan internal birokrasi sedikit pun tidak terusik dan tidak tergugah sedikit pun untuk menyambut dan mengantisipasi gelombang pasang dari reformasi total yang sedang melanda lingkungan eksternal tempat di mana birokrasi berada.

Jadi benarlah apa yang dikatakan di dalam ceritera satiris yang ditulis oleh seorang sastrawan Perancis yang menyatakan bahwa sebenarnya birokrasi itu seperti keledai, dungu, bebal, bodoh. Dengan demikian birokrasi itu tidak pernah tersentuh oleh reformasi total, karena selama 30 tahun birokrasi hanya dijadikan mekanisme yang sekedar menjalankan fungsi mengurus kepentingan rumah tangga dari pimpinan pemerintahan otoriter Soeharto.

Akan tetapi analisa Weber mengenai birokrasi sebagai organisasi penyelenggara pelayanan publik sangat berbeda dengan kenyataan birokrasi yang ada saat ini. Di mana birokrasi yang dijalankan oleh pemerintah lebih nampak sebagai birokrasi yang tidak efektif dan efisien, boros dan bahkan tidak rasional lagi. Dapat dikatakan birokrasi di Indonesia telah kehilangan ruh birokrasi yang dirancang Weber. :

Tidak adanya organisasi birokrasi yang efektif, efisien dan rasional tidak hanya akan melantarkan masyarakat karena tidak memperoleh pelayanan yang layak, tetapi juga merugikan negara. Birokrasi yang tidak efektif dan efisien, bahkan cenderung tidak rasional telah menjadi sarang maling yang mengurus asset negara dan memeras rakyat. Pantas kiranya jika disebut birokrasi *cleptomania*, karena organisasi yang memiliki wewenang untuk melayani publik

ini ternyata menjadi sarang maling belaka. Tuduhan sebagai birokrasi cleptomania bukanlah mengada-ada. Hal ini dapat terlihat dari maraknya praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang dapat dikata telah menyatu raga dalam birokrasi kita. Pada tahun 1999 saja menurut hasil survey Bank Dunia, Indonesia menempati posisi ke-58 dari 59 negara asia dalam persoalan kebocoran dana. Artinya dengan posisi semacam itu Indonesia merupakan negara terkorup kedua dari negara-negara yang disurvei.

TRADISIONAL BIROKRASI

Kuatnya Kultur Tradisional Birokrasi Cleptomania merupakan pelaksanaan konsep birokrasi Weber yang gagal. Birokrasi Weber yang mengutamakan efisiensi, efektifitas dan rasionalitas dapat salin rupa menjadi birokrasi cleptomania yang bersifat sebaliknya, karena di Indonesia birokrasi disintesisasikan dengan kultur tradisional. Weber menghendaki birokrasi sebagai sebuah organisasi yang memiliki otoritas legal-rasional. Yakni sebuah organisasi yang berdiri di atas sebuah aturan yang jelas, tegas dan sistematis antara apa yang bersifat pribadi dengan apa yang bersifat birokratis. Sehingga perasaan, emosi hubungan sosial personal dan kepentingan pribadi tidak ikut bermain dalam organisasi birokrasi. Sedangkan birokrasi cleptomania menjadi tidak efektif, efisien dan rasional karena belum benar-benar mampu membebaskan diri dari kultur tradisional. Sehingga tidak terjadi pemisahan yang jelas antara dunia pribadi dengan dunia birokrasi. Perasaan, emosi, ikatan keluarga dan kepentingan pribadi masih bermain di ranah birokrasi. Tak mengherankan jika kemudian praktek-praktek KKN marak terjadi dalam lingkaran birokrasi. Dan yang lebih parah lagi, dengan bercokolnya kultur tradisional tadi birokrasi yang seharusnya melayani masyarakat justru memposisikan dirinya sebagai pihak yang harus dilayani oleh masyarakat. Karena aparat birokrasi menempatkan dirinya sebagai pihak superior dan masyarakat sebagai inferior. Jika bangsa ini benar-benar hendak keluar dari lingkaran setan KKN, maka reformasi birokrasi merupakan sebuah tuntutan

yang tidak lagi ditawarkan. Karena fenomena cleptomania telah menyaturaga dalam birokrasi, organisasi sosial yang diberi wewenang untuk melayani kepentingan publik. Birokrasi ideal bukanlah suatu out put yang sifatnya serta-merta seperti membalikkan telapak tangan karena membutuhkan waktu dan proses pembelajaran. Yang penting, bagaimana agar proses pembelajaran tersebut dapat memperbarui perilaku birokrasi ke depan sehingga menjadi lebih kreatif dan benar-benar berorientasi pada kepuasan pelanggan (masyarakat). Dalam konteks demikian, survey kepuasan pelanggan pada gilirannya dapat dijadikan rujukan objektif mengukur kinerja birokrasi.

IDEAL BIROKRASI

Birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang mampu memelihara dan meningkatkan kinerja produktif sehingga dapat memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat. Langkah konkret dan utama yang dibutuhkan itu, menurutnya, adalah mendorong semangat kerja di lingkungan birokrasi dan meningkatkan kapasitas aparatur birokrasi agar memiliki pengetahuan manajemen pemerintah yang memadai serta memiliki *performance* yang andal. Orientasi birokrasi masih cenderung diarahkan melayani diri sendiri dan atasan. Padahal, yang harus dikedepankan yaitu kepentingan masyarakat sebagai klien sesungguhnya. Oleh karena itu, diperlukan langkah nyata menempatkan masyarakat sebagai klien utama melalui transparansi, mendorong partisipasi publik dalam perumusan, dan implementasi kebijakan. Dengan motto "Memberikan pelayanan yang baik untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat hendaknya menjadi rujukan utama".

PENUTUP

Dalam keseharian saat ini birokrasi cenderung dipersepsikan dalam makna yang kurang bagus karena identik dengan prosedur yang berbelit-belit, tidak efisien, lamban, menghambat, mengisap,

korup, dsb. Struktur dan orientasi birokrasi demikian merupakan implikasi dari penerapan prinsip-prinsip model birokrasi rasional. Format ideal birokrasi masa depan yang diharapkan yakni mampu mengatasi persoalan-persoalan klasik birokrasi yang mengembangkan pola hubungan antar jenjang hierarki secara longgar, tidak terkungkung pada prosedur administratif yang formalitas, dan memiliki peluang untuk berinteraksi dengan pihak luar.

DAFTAR PUSTAKA

- Osborne D and Plastrik P (1997), *Banishing Bureaukrasi, the Five Strategis for Re Inventing Government*. United State Perseus book Publishing.
- Mas'oe'd, M 1994, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan Yogyakarta*, Pustaka Pelajar.
- Islamy, Irfan (1984) *Prinsip perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta Bina Aksara.
- Thoha, Miftah (1992) *Dimensi Prima Administrasi Negara*, Jakarta Rajawali Press.